

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE
LE 2 FÉVRIER 1981



STATEMENT DISCOURS

SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES.

DÉCLARATION DU
SECRÉTAIRE D'ÉTAT
AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
MARK MACGUIGAN,
À LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE
FÉDÉRALE-PROVINCIALE
SUR LES DROITS DE LA PERSONNE
OTTAWA, ONTARIO,
2 FÉVRIER 1981

"LES DROITS DE L'HOMME ET
LES OBLIGATIONS JURIDIQUES
INTERNATIONALES"

(TRADUCTION)

L'humanité doit se préoccuper d'abord d'étudier l'Homme, a dit Alexander Pope. Le droit international doit se préoccuper de tout sauf de l'Homme, n'ont cessé de répéter les juristes au cours des siècles. Heureusement pour l'humanité, l'Homme lui-même n'était pas d'accord avec les juristes -- ni pour la première ni pour la dernière fois d'ailleurs. Et voilà, en un mot, comment les droits de l'homme sont parvenus à la place qu'ils occupent en droit international et dans les affaires mondiales.

Il ne fait aucun doute aujourd'hui que l'homme est devenu à la fois le sujet et l'objet du droit international. Les atrocités de la Seconde Guerre mondiale ont forcé les gouvernements à enchâsser les droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies. En outre, les droits de l'homme font aujourd'hui l'objet de plus de 20 accords internationaux extrêmement détaillés -- plus du double, en fait, si l'on compte toutes les conventions élaborées sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail.

Cependant, ne soyons pas trop prompts à nous en féliciter; le souci des droits de l'homme en politique étrangère n'est en aucun cas un phénomène propre à notre temps. Songeons par exemple à la campagne pour l'abolition de l'esclavage et de la traite des esclaves au 19^e siècle, certes le symbole de l'élan suprême et du triomphe absolu des droits de l'homme dans toute l'Histoire.

Malheureusement, si l'esclavage a disparu, notre siècle a vu naître une autre forme de déni d'humanité: l'apartheid pratiqué à ce jour en Afrique du Sud. Même aujourd'hui, nous aurions beaucoup à apprendre du 19^e siècle -- par exemple, sur la force d'une opinion publique organisée et sur la possibilité de mettre la puissance nationale au service d'une grande cause. Pendant les trente premières années du règne de Victoria, les navires de la Royal Navy avaient pour tâche première d'intercepter les vaisseaux négriers, parfois en vertu d'accords internationaux et parfois de leur propre autorité. Chaque interception était un coup de dés diplomatique, risquant de déclencher des accusations d'ingérence dans les affaires d'autres États ou pouvant même être considérée comme un acte de guerre ou de piraterie. Mais la poussée de son opinion publique força le

gouvernement britannique à agir en dépit des coûts et des risques, et c'est ainsi qu'il fut mis fin au trafic des êtres humains.

Le 20^e siècle a élargi le champ de la conscience internationale, et nous pouvons nous aussi nous enorgueillir de certaines réalisations sur le plan des droits de l'homme. Et pourtant, aujourd'hui encore -- et même dans des pays démocratiques -- certains sont étonnés d'apprendre que les gouvernements sont tenus en droit international d'observer un certain nombre de règles concernant le traitement de leurs propres citoyens. On tend encore aujourd'hui à considérer les droits de l'homme comme une question secondaire, comme une vogue, que l'on peut mettre en veilleuse ou ranimer selon l'humeur ou le maître du moment. Les droits de l'homme sont toujours considérés par certains comme une préoccupation "moraliste", et le souci d'en tenir compte dans la politique étrangère est souvent encore tourné en dérision comme une attitude bien intentionnée mais naïve, source de tension au niveau des relations internationales et pouvant nuire aux intérêts nationaux.

Cette façon de voir les choses est erronée pour au moins deux bonnes raisons. En premier lieu, comme c'était le cas dans l'Angleterre du 19^e siècle, un gouvernement tel que le nôtre ne saurait ignorer les droits de l'homme dans sa politique étrangère à cause de la pression exercée par son opinion publique -- et j'en remercie le Ciel. En second lieu, la prise en compte des droits de l'homme en politique étrangère est solidement fondée sur des engagements solennels contractés par les États aux termes d'un grand nombre d'accords internationaux. Si les membres de la communauté internationale ne s'étaient pas employés à maintes reprises à élaborer des conventions, souvent fort complexes, sur les droits de l'homme, il serait plus facile -- je ne dis pas facile mais plus facile -- de prétendre que les droits de l'homme devraient être exclus de la politique étrangère. Mais les traités sont là, les obligations sont incontestables, et, en s'engageant de la sorte, les gouvernements ont suscité des espérances qu'ils sont bien tenus de satisfaire.

Après tout, un traité est un traité, qu'il porte sur les droits de l'homme, le commerce ou la défense. En devenant partie à un traité, un État contracte un certain nombre d'engagements dont il est comptable à la communauté internationale. À cet égard, les règles du droit international sont les mêmes, qu'il s'agisse des droits de l'homme

ou de tout autre domaine. Certes, les traités relatifs aux droits de l'homme sont appliqués sur le plan intérieur, au bénéfice du citoyen. Il n'en reste pas moins que les engagements sont pris vis-à-vis d'autres États. Ce simple fait devrait suffire pour justifier la discussion des droits de l'homme dans les relations entre États, pour autoriser la dénonciation des violations de ces droits dans d'autres pays. Car tout État qui devient partie à un traité sur les droits de l'homme invite en fait les autres parties à examiner sa conduite à cet égard, tout en se donnant le droit d'examiner aussi la leur.

Les plus importants et les plus complets des accords relatifs aux droits de l'homme sont les deux pactes internationaux, l'un concernant les droits civils et politiques et l'autre, les droits économiques, sociaux et culturels. Ces deux instruments, de même que le Protocole facultatif se rapportant au premier, sont entrés en vigueur pour le Canada en 1976. Ils constituent une élaboration plus poussée des principes contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948. La Déclaration, dans laquelle sont énoncés les droits fondamentaux reconnus par tous les États, n'est pas un traité mais une résolution des Nations Unies. Pourtant, elle est aujourd'hui considérée par bon nombre d'autorités comme ayant force exécutoire en droit international coutumier.

Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît explicitement que l'application intégrale de ces droits ne saurait être réalisée que progressivement. Aux termes de ce Pacte et du Pacte relatif aux droits civils et politiques, le Canada est tenu de faire rapport à un organisme international, au Conseil économique et social pour le premier et au Comité des droits de l'homme pour le second. Le premier rapport du Canada au Comité des droits de l'homme a été examiné en 1980; il s'agissait du plus long et, à mon avis, du plus complet présenté par un pays jusqu'alors. Comme vous le savez, chaque province avait rédigé un chapitre du rapport, ce qui l'a rendu plus long mais aussi plus intéressant que ceux présentés par des États non fédératifs. À cet égard, vous vous souviendrez sans doute qu'en vertu de l'article 50 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, les dispositions du Pacte "s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs".

Les membres du Comité, qui représentent pratiquement toutes les régions du monde, ont soumis le rapport canadien à un examen attentif. Si le document a été hautement loué, il reste que certains membres du Comité ont mis en doute la mise en oeuvre intégrale par le Canada de certaines dispositions du Pacte, en ce qui concerne notamment la Loi sur les Indiens, l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre, la pertinence des mesures correctrices quant aux violations des dispositions du Pacte, et ainsi de suite. Même si nous savons que le bilan du Canada figure parmi les meilleurs, cela ne signifie pas que nous devons nous offusquer des questions et des critiques honnêtes, ni que nous pouvons relâcher nos efforts en vue de nous conformer, en droit et en fait, aux dispositions du Pacte.

En vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte, tout citoyen canadien qui estime avoir été victime d'une violation des droits de l'homme peut déposer une plainte en ce sens auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Le gouvernement est tenu de donner suite à ces plaintes; le Comité, quant à lui, se prononce sur la question et formule parfois des recommandations. Les constatations du Comité ne sont pas l'équivalent de jugements d'une cour de justice, et aucun mécanisme n'est prévu pour leur donner force exécutoire. Ils n'en ont pas moins une grande valeur de persuasion.

Les deux Pactes et le Protocole offrent aux Canadiens un étalon et un cadre pour juger les gouvernements fédéral et provinciaux et leur demander compte de leurs actes, dans un sens limité. Il est certain que les Canadiens n'hésitent pas à en faire usage. Il est tout aussi certain que ces instruments internationaux ont contribué à promouvoir les droits de l'homme au Canada et à favoriser l'établissement, par voie législative, d'organismes chargés de la défense des droits de l'homme, aux niveaux tant fédéral que provincial.

Bien entendu, les deux Pactes donnent aussi à des gouvernements étrangers le droit de juger la conduite du Canada. À cet égard, il est révélateur - et, en somme, tout à l'honneur des Canadiens - que, lorsque nous avons dénoncé la conduite d'autres pays dans le domaine des droits de l'homme, nous avons été réprimandés par des Canadiens bien plus que nous n'avons été critiqués par d'autres, que ce soit au Comité des Nations Unies ou au sein d'autres instances. Pourtant, cette retenue des Canadiens pourrait être poussée trop loin. En effet, lorsque nous avons

ratifié la Charte des Nations Unies, nous nous sommes engagés à promouvoir les droits de l'homme tant à l'étranger qu'au pays. Par ailleurs, tant la Charte des Nations Unies que les deux pactes nous fournissent une solide assise juridique pour rappeler à l'ordre tout pays qui enfreint outrageusement des droits fondamentaux de l'homme, en violation flagrante d'engagements internationaux contractés librement. Si les gouvernements ne veulent pas se montrer ouverts aux critiques, il ne tient qu'à eux de dénoncer leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme. Pour autant que je sache, cependant, aucun ne l'a encore fait.

Le débat des droits de l'homme peut être extrêmement politisé et même produire l'effet contraire à celui escompté. J'estime cependant qu'il est appelé à prendre une importance croissante et à produire des résultats positifs en fin de compte. Bien entendu, nous devons nous montrer circonspects sur le choix des moyens, savoir quand utiliser la diplomatie discrète, quand recourir à la dénonciation publique, et quand appliquer un dosage judicieux de ces deux approches. Nous devons aussi admettre qu'il puisse exister des différences honnêtes et légitimes quant à la perception des priorités dans le domaine des droits de l'homme entre les démocraties occidentales et certains autres membres des Nations Unies. Il est évident que, pour un homme affamé, il est plus important de se procurer de la nourriture que d'obtenir le droit de vote. Par contre, nous savons tous que certains pays invoquent un grand nombre d'arguments qui ne sont en fait que des prétextes pour esquiver des engagements qu'ils prétendent honorer. Si nous sommes tenus d'établir des distinctions -- ce qui est facile dans certains cas, plus difficile dans d'autres -- nous ne devons en aucun cas permettre que ces distinctions fournissent de nouveaux prétextes à l'inaction générale.

Avant de conclure, permettez-moi de passer très brièvement en revue certaines de nos activités récentes sur le plan multilatéral en vue de la promotion des droits de l'homme:

- En juillet dernier, le gouvernement du Canada a signé la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, après avoir obtenu l'accord spontané de toutes les provinces. Avant de passer à la ratification, des consultations seront nécessaires afin de s'assurer que les deux paliers de gouvernement sont disposés à assumer les obligations imposées par la nouvelle convention.

- Dans le cadre de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, le Canada s'efforce de mettre au point des accords portant sur la torture et l'intolérance religieuse.
- Lors de la dernière session de la Commission, nous avons obtenu la création d'un groupe d'experts chargé d'enquêter sur les "disparitions" de personnes. Nous avons aussi réussi à faire adopter une résolution réclamant une évaluation de la corrélation entre exodes massifs de populations et violations des droits de l'homme, ainsi qu'une autre résolution affirmant le droit et le devoir des individus de promouvoir les droits de l'homme dans leur pays.
- Enfin, c'est un Canadien qui préside le groupe créé pour déterminer le rôle que doit jouer le Commonwealth dans le domaine des droits de l'homme.

Voilà pour les activités récentes. Qu'en est-il de l'avenir? Nous espérons obtenir que le droit international soit mis au service de l'homme -- des hommes, des femmes et des enfants -- partout dans le monde. Nous continuerons d'insister pour que les droits de l'homme occupent la place qui leur revient dans les relations internationales. Nous demeurerons réceptifs aux préoccupations du public canadien. Et nous tâcherons d'appliquer chez nous ce que nous réclamons ailleurs.

En 1772, un tribunal anglais décidait qu'un esclave devenait un homme libre dès le moment où il mettait le pied sur le territoire des îles britanniques. Cette approche radicale et plutôt simpliste n'était pas dénuée de grandeur. Peut-être le jour viendra-t-il où le simple fait de mettre le pied n'importe où sur cette planète, le simple fait de naître, confèrera à chaque être humain la pleine jouissance des droits de l'homme.